



Ihmisoikeuskeskuksen lausunto

4643/9B/14

4.11.2014

**Hallituksen esitys yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 19/2014 vp) täydentämisestä (HE 111/2014 vp)**

**Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle**

### **Johdanto**

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kuuli Ihmisoikeuskeskusta aiemmin koskien hallituksen esitystä yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Ihmisoikeuskeskus antoi tähän liittyvän lausunnon valiokunnalle 15.5.2014 (Dnro 2047/9B).

Mainittua hallituksen esitystä (HE 19/201) täydentävä esitys (HE 111/2014) sisältää ehdotettujen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntien toimimisen sisäministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön asemasta oikeusministeriön yhteydessä. Nykyiset tasa-arvovaltuutettu ja lapsiasiavaltuutettu siirrettäisiin sosiaali- ja terveysministeriön yhteydestä oikeusministeriön yhteyteen.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ei ole pyytänyt Ihmisoikeuskeskukselta lausuntoa esitystä yhdenvertaisuuslaiksi täydentävästä esityksestä, mutta Ihmisoikeuskeskuksen lakisääteisiin tehtäviin kuuluu lausuntojen antaminen myös oma-aloitteisesti.

### **Hallituksen esitys**

Hallituksen esitys sisältää ehdotettujen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntien toimimisen sisäministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön asemasta oikeusministeriön yhteydessä. Nykyiset tasa-arvovaltuutettu ja lapsiasiavaltuutettu siirrettäisiin sosiaali- ja terveysministeriön yhteydestä oikeusministeriön yhteyteen. Samalla lapsiasiavaltuutetun itsenäisestä ja riippumattomasta asemasta lisättäisiin nimenomainen säännös lakiin.

Esitys liittyy vuoden 2015 talousarvioehdotukseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki lapsiasiavaltuutetusta annetun lain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2015 alusta samaan aikaan alkuperäisessä esityksessä ehdotetun lainsäädännön kanssa.

### **Ihmisoikeuskeskuksen kannanotto**

#### **Perustelut**

##### *Tausta*

Taluspoliittinen ministerivaliokunta kehotti 21 päivänä marraskuuta 2013 valmistelemaan tasa-arvovaltuutetun, lapsiasiavaltuutetun ja vähemmistövaltuutetun toimistojen ja hallinnon kokoamista oikeusministeriön hallinnonalalle. Valtuutettujen kokoaminen oikeusministeriön yhteyteen ja mahdollisuuksien mukaan samoihin tiloihin on ollut esillä myös valtioneuvoston rakennepoliittisessa ohjelmassa



talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi.

#### *Tavoite ja sisältö*

Esityksen mukaan valtuutettujen ja lautakunnan toimintaympäristöä ehdotetulla tavalla selkeyttämällä vahvistettaisiin pidemmällä aikavälillä myönteistä perusoikeuskehitystä Suomessa. Valtuutettujen kokoamisen oikeusministeriön hallinnonalalle ja niiden tiiviimmän toiminnallisen yhteistyön nähdään tuovan hyötyjä esimerkiksi viestinnässä, vaikuttamisessa ja sidosryhmäyhteistyössä.

Uudistuksen tavoitteena mainitaan lisäksi olevan parantaa tasa-arvovaltuutetun ja yhdenvertaisuusvaltuutetun mahdollisuuksia tarvittaessa tehdä yhteistyötä myös niiden valvontatehtäviin liittyvissä asioissa, mahdollistaen näiden kooltaan pienten oikeusturvaelinten tehokkaamman toiminnan ja nykyistä paremman mahdollisuuden puuttua moniperusteiseen syrjintään. Valtuutetut ja lautakunta hoitaisivat edelleen lakisäätteiset tehtävänsä itsenäisinä viranomaisina. Lautakunnan ja valtuutettujen sijoittaminen yhdellä hallinnonalalla nähdään tuovan synergiaetuja myös niiden ministeriötason hallinnointitehtäviin.

#### ***Arvioinnin lähtökohta: Perusoikeus- ja ihmisoikeusseurantaa ja -valvontaa suorittavien elinten riippumattomuus kansainvälisten ihmisoikeusstandardien valossa***

Ihmisoikeuskeskus pitää edellä mainittuja perusteluja, mitä tulee tiiviimmän toiminnallisen yhteistyön tuomiin synergiaetuihin niin hallinnollisesti kuin valvontatehtäviin liittyen, sinänsä relevantteina näkökohtina, mutta toteaa perustelujen näiltä osin jäävän valitettavan yleisluontoisiksi ja ohuiksi.

Esitys ei myöskään sisällä tarkempaa selvitystä siitä, miten perusoikeuskehityksen nähdään ehdotetulla uudistuksella vahvistuvan, eikä arviota siitä, miten uudistus suhtautuu tarpeeseen perus- ja ihmisoikeuksia koskevan kokonaisuuden arvioimiseen ja uudistuksiin.

Keskus kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esityksen taustalla olevassa oikeusministeriön selvityksessä (OM 37/2014) arvioidaan, ettei uudistuksella lyhyellä aikavälillä saavutettaisi taloudellisia säästöjä. Pitkän aikavälin arviota esitykseen ei sisälly.

Ihmisoikeuskeskus pitää perusteluja myös kokonaisuutena puutteellisina. Keskus kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei esityksessä lainkaan arvioida uudistuksen vaikutuksia elinten riippumattomuuden näkökulmasta, joskin kysymystä käsitellään lyhyesti ehdotuksen taustamuistiossa. Tässä yhteydessä viitataan mm. perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman arviointiraporttiin (OM 19/2014), jossa todetaan, ettei erityisvaltuutettujen ja lautakuntien pitäminen ministeriöihin ja toimeenpanovaltaan kytkettynä ole perusteltua.

Ihmisoikeuskeskus totesi jo edellä mainitussa aiemmassa lausunnossaan perus- ja ihmisoikeuksia turvaavien ja edistävien itsenäisten toimielinten, kuten valtuutettujen, riippumattomuuden hallituksesta ja niiden toiminnalle osoitettujen riittävien taloudellisten resurssien olevan keskeisiä edellytyksiä toiminnan tehokkuudelle ja uskottavuudelle.



Ihmisoikeuskeskus painottaa perus- ja ihmisoikeuksien alueella toimivien kansallisten seuranta- ja valvontaelinten olevan avainasemassa kansainvälisten normien ja standardien tehokkaan toimeenpanon takaajina. Oikeussuojanäkökulmasta niiden voi nähdä olevan tuomioistuinten ohella ihmisoikeuksien kansallisen toimeenpanon kulmakiviä. Tällaisten elinten tärkeyteen viitataan ja/tai niiden perustamista myös edellytetään useissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja muissa asiakirjoissa (kuten CRPD, OP-CAT).

Valvontaelinten itsenäinen ja riippumaton asema puolestaan on välttämätön edellytys niiden toiminnan legitimitetin ja uskottavuuden takaamiseksi ja sellaisena keskeisen tärkeäksi periaatteeksi tunnustettu useissa kansainvälisissä asiakirjoissa, joista keskeisimpänä YK:n yleiskokouksen hyväksymät nk. Pariisin periaatteet (A/RES/48/134), joissa asetetaan kriteerit kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden toiminnalle. Ihmisoikeusstandardien lisäksi riippumattomuuden periaatteen voi nähdä pohjautuvan mm. oikeusvaltioperiaatteeeseen, hyvään hallintoon ja vallan kolmijako-oppiin.

Ihmisoikeusnäkökulmasta riippumattomuudella tarkoitetaan ensisijaisesti *riippumattomuutta hallituksesta ja toimeenpanovallasta*. Sen voidaan nähdä sisältävän useita eri osa-alueita, mukaan lukien *muodollinen, hallinnollinen, toiminnallinen, taloudellinen, ja henkilökunnan riippumattomuus*. Miten näitä eri ulottuvuuksista eri yhteyksissä painotetaan saattaa vaihdella jonkin verran, mutta yleensä pelkästään muodollisen tai toiminnallisen riippumattomuuden ei katsota olevan riittävää, kun taas taloudellisen riippumattomuuden takaamisen nähdään usein olevan ensisijaisen tärkeää.

Valtioneuvoston tuoreessa ihmisoikeusselonteossa 2014 todetaan valtuutettujen kokoamisen oikeusministeriön hallinnonalalle tulevan vahvistamaan tarvetta käydä systemaattisesti läpi keskeisten suomalaisten perus- ja ihmisoikeustoimijoiden tehtävät sekä mahdolliset puutteet ja aukkokohdat, ja esitetään tällaisen taustaselvityksen käynnistämistä viipymättä. Ihmisoikeuskeskus yhtyy tähän esitykseen ja painottaa selvityksen kiireellistä alkuun saattamista tehtävän laaja-alaisuuden huomioon ottaen.

Keskus pitää erittäin tärkeänä sitä, että kysymys perus- ja ihmisoikeusvalvontaelinten riippumattomuudesta huomioidaan ja arvioidaan huolellisesti osana rakenteita koskevan kokonais selvityksen toimeenpanoa, kattaen riippumattomuuden kaikki edellä mainitut osa-alueet kansainvälisten standardien, erityisesti nk. Pariisin periaatteiden sekä kansainvälisen keskustelun ja kehityksen valossa.

Ihmisoikeuskeskus toteaa lopuksi riippumattomuuden arvioinnissa olevan tärkeää huomioida myös se, miten asiat näyttäytyvät ulospäin, ei pelkästään kansallisesta vaan myös kansainvälisestä näkökulmasta.

Kristiina Kouros  
Ma. johtaja

Kristiina Vainio  
Ma. asiantuntija